Canada Employment
and Immigration Advisory Council

Conseil consultatif canadien
de l'emploi et de l'immigration

Illegal Immigrants

Report to the
Minister of
Employment and
Immigration Canada
by the
Canada Employment
and Immigration
Advisory Council

Canada

Illegal Immigrants

Report to the
Minister of
Employment and
Immigration Canada
by the
Canada Employment
and Immigration
Advisory Council

November 1982

Table of Contents

Chapter	Page
Executive Summary	i
List of Recommendations	iii
Canada Employment and Immigration Advisory Council — List of Members	iv
Committee on Immigration — List of Members	v

Main Report

Introduction		1
Part I	— Context	2
	1 — Definition	2
	2 — Origin	2
	3 — Location	3
	4 — Consequences	3
Part II	— The Problem	3
Part III	— Proposed Solutions	4
	A — Curative Measures	4
	B — Preventive Measures	4
	C — A Final Note	6
Appendix	— Organizations Consulted	7

Executive Summary

The Minister of Employment and Immigration asked the Canada Employment and Immigration Advisory Council "to undertake a study of illegal immigrants in Canada, analyze the origins and extent of the problem, and provide him with suggestions. . ."

A working group of the Council — the Immigration Committee (see list of members on page v) — undertook the study and presented its findings to Council.

The Council concluded that illegal immigration is definitely a problem in Canada, that the problem is significant, and that unless addressed by the Government of Canada soon, it will reach proportions that will be extremely difficult to control.

Recognizing that this problem cannot be ignored and that an unconditional amnesty would not be an effective solution, the Council recommends a series of controlled measures which are both curative and preventive. They are **curative** in the sense that, over time, illegal immigrants presently in Canada would be given the opportunity to have their status legalized; they are **preventive** in the sense that the resultant tightening of our borders would prevent future uncontrollable mushrooming of illegal immigration.

The Council recommends that the measures outlined in this report be adopted concurrently and as soon as possible.

List of Recommendations

Recommendation 1

(1A) *A Conditional Settlement Program should be established whereby persons in Canada without legal status on or before July 1, 1982 be granted temporary resident status for a probationary period of six years before the granting of landed immigrant status. These persons would have to come forward voluntarily and meet certain basic criteria (e.g., no criminal record).*

(1B) *The Conditional Settlement Program should be in force for a period of three years and should be administered in cooperation with non-governmental, community service agencies.*

(1C) *A secure identification mechanism should be implemented for participants in the Conditional Settlement Program.*

(1D) *The planned annual quota of legal immigrants to be admitted from outside Canada should not be affected by the illegal immigrants that surface through the Conditional Settlement Program.*

Recommendation 2

(2A) *An electronic entry and exit control system should be implemented whereby Canadian immigration officials have on record the identity, the country of origin, and the number of aliens entering, leaving, or due to leave Canada.*

(2B) *The Minister should establish a list of reasonable exemptions from the proposed entry and exit control system.*

(2C) *The Minister should continue with the current discretionary policy regarding visa requirements.*

Recommendation 3

The primary line of inspection at ports of entry should take into account the necessity for greater control from the point of view of immigration.

Recommendation 4

The system of assessing applicants and categorizing potential immigrants should be reviewed in order to achieve greater efficiency.

Recommendation 5

(5A) *The enforcement function in Employment and Immigration Canada should more actively seek out illegal immigrants. Otherwise, this responsibility should be returned to law enforcement agencies.*

(5B) *All deported aliens should be fingerprinted and documented. This information should then be made available to law enforcement agencies.*

Recommendation 6

(6A) *The sanctions outlined in the 1976 Immigration Act for those knowingly engaged in the employment of illegal aliens should be applied more stringently, following a publicity campaign on this subject.*

(6B) *More specific guidelines should be established to describe the documents of identification which employers or unions must obtain from prospective employees.*

(6C) *A study should be launched to determine how to make the Social Insurance Number (SIN) card system more secure.*

Recommendation 7

An information campaign should be launched both in Canada and abroad to educate potential immigrants regarding proper immigration procedures and the realities of the Canadian context, thus diminishing the influence of unscrupulous agents on the flow of illegal immigration.

Recommendation 8

A review should be made of the process for funding non-governmental, immigrant service agencies in order to either eliminate duplication of services or to expand their use, where warranted.

Canada Employment and Immigration Advisory Council

List of Members

Chairman

Tom Sosa
Ryerson Polytechnical Institute
Toronto, Ont.

Vice-Chairman

Albert G. Hearn
Retired (Canadian Director, Service Employees International Union)
Agincourt, Ont.

Members

H. Clive Chalkley
H.C. Chalkley and Associates
Calgary, Alberta

James F. Derksen
Consultant
Winnipeg, Manitoba

Frank Fazio
Fazio Law Firm
Windsor, Ontario

William F. Iverson
International Union of Bricklayers and Allied Craftsmen
Local No. 1 Manitoba
Winnipeg, Manitoba

Howard Kostiuk
President
Alberta Federation of Labour
Edmonton, Alberta

Michel Matte
Permanent à l'éducation
Fédération des Travailleurs du Québec
Montréal, Québec

James McCambly
President
Canadian Federation of Labour
Ottawa, Ont.

Paul R. McKeown
Paul R. McKeown & Associates Inc., Insurance and Financial Planning Consultants
Toronto, Ont.

Helen A. Patterson
Manager, Communications
North East Coal Developments
Vancouver, B.C.

Joseph P. Ricciuti
Director, U.S. Sales
Canada Life Assurance Company
Toronto, Ont.

Anita K. Ross
IBM Canada Ltd.
Don Mills, Ont.

Edwin C. Seward
Electronics Instructor
Corner Brook, Newfoundland

Pierre Tremblay
Pierre Tremblay Publicité Incorporé
Québec, Québec

Emile Vallée
Federal Legislative Representative
United Steelworkers of America
Ottawa, Ont.

Committee on Immigration

List of Members

Frank Fazio (Chairperson)
Fazio Law Firm
Windsor, Ontario

Clive Chalkley
H.C. Chalkley and Associates
Calgary, Alberta

James Derksen
Chief Development Officer
Disabled Peoples' International Central Development Office
Winnipeg, Manitoba

Albert Hearn
Retired (Canadian Director, Service Employees International Union)
Agincourt, Ontario

Paul McKeown
Paul R. McKeown & Associates Inc.
Insurance and Financial Planning Consultants
Toronto, Ontario

Joseph Ricciuti
Director, U.S. Sales
Canada Life Assurance Company
Toronto, Ontario

Pierre Tremblay
Pierre Tremblay Publicité Incorporé
Québec, Québec

Staff: Marie-Louise Leroux, Secretary to the Council.

Main Report

Introduction

At the request of the Minister of Employment and Immigration, last spring the Advisory Council undertook a study on illegal immigrants in Canada.

The purpose of the study was to analyze the origins and extent of this problem and to provide suggestions as to how it should be corrected, including advice to the Minister on the amnesty option.

In conducting its study, the Council consulted with representatives of ethnic communities and immigrant service organizations in six major urban, immigrant-receiving centres (Vancouver, Calgary, Winnipeg, Windsor, Toronto, and Montreal). The Committee also met with representatives of law enforcement agencies and the Immigration Branch of Employment and Immigration Canada (EIC). Finally, some Committee members met with United States representatives in Washington, D.C., to discuss the 1982 U.S. Immigration Reform and Control Act which was being debated in the House of Congress. This Act, which has been five years in the making, deals with the problem of illegal immigration in the United States.

The report which follows outlines the major findings and the main recommendations of Council.

Part I — Context

1 — Definition

An illegal immigrant is any person who is in Canada without legal status or who does not meet the criteria contained in the Canada Immigration Act 1976.

The Act describes a legal resident as follows:

- Canadian citizen by birth or by naturalization;
- landed immigrant admitted to Canada;
- Convention refugee admitted to Canada;
- visitor still within the authorized period;
- registered Indian pursuant to the Indian Act.

2 — Origin

In the course of interviews, Council members tried to establish how immigrants become illegal and why they choose to do so.

There are basically two routes through which an immigrant becomes an illegal alien:

a) Aliens enter Canada in contravention of the Act. This may be done by entering at a place other than a port of entry and failing to report to Immigration, or by entering under falsely or improperly obtained identification.

b) Aliens are admitted to Canada legally but, over time, become an illegal, e.g.,
- visitors fail to leave Canada upon or before the date of expiration of their visitor status;
- students overstay their visa;
- foreign workers continue to work in Canada past the expiration of their work permits;
- prospective landed immigrants do not meet prescribed terms and conditions and fail to leave Canada;
- immigrants or visitors willfully fail to support themselves or any dependent member of their family in Canada.

There appear to be a number of reasons why Canada ends up with illegal aliens. Here are some that have been uncovered by the Council.

a) Reasons originating from aliens themselves:
- aliens wishing to enter the United States via Canada;
- aliens wishing to indulge in criminal activity;
- aliens with no other hope of being reunited with family or friends;
- aliens seeing Canada as a land of opportunity with better living conditions;
- aliens not able to meet the terms and conditions imposed on them upon entry (e.g., marriage within 90 days);
- aliens hoping for an amnesty.

b) Reasons originating from weaknesses in the system:
- frustrating delays — backlog and delays in receiving and processing applications (up to four years) were given as examples. These frustrations appear to result in many discouraged applicants coming to Canada as visitors with every intention of overstaying their visit.
- lack of both law enforcement and control at the borders — the illegal immigration movement is reinforced by the fact that Canada is perceived as an easy country to deceive in view of the weakness of its control and enforcement function. Council members found it difficult to understand why, in an age of advanced electronic systems, Employment and Immigration Canada is not better equipped to identify illegal aliens.
- misinformation — there appears to be misleading information or a lack of information in the system which leads aliens to believe that Canada is still a wide open country, full of opportunities and accessible to all comers. Shysters or unscrupulous consultants are major contributors to this problem. The Council was told of instances where unscrupulous agents, both in Canada and abroad, obtained large sums of money from prospective immigrants in return for promises which could not be fulfilled.

Part II — The Problem

3 — Location

Geographically, illegal immigrants cluster mostly in Canada's major urban immigrant-receiving centres, e.g., Vancouver, Calgary, Winnipeg, Toronto, and Montreal.

Occupationally, they are found mainly in the following industries: domestic services, cleaning and maintenance, restaurants, hotels, taxis, small manufactures, and farms.

4 — Consequences

On the basis of its interviews, the Council determined that the consequences of illegal immigration for those involved are mostly negative. In most cases, illegal immigrants were described as living in fear, having no rights, and being potentially subject to exploitation. Their only hope was to someday become citizens and thus be rewarded for their endurance.

In terms of the consequences of their presence in Canada, it was argued that illegal aliens fill a void in the workplace which would otherwise not be filled. However, the counter argument was also made that such persons are taking jobs from Canadians illegitimately.

In the final analysis, the Council concludes that the consequences of illegal immigration are negative for everyone concerned.

Throughout its investigation, the Council endeavoured to determine whether illegal immigration presents a significant problem in Canada. The Council's conclusion is that there is a problem, and it is significant.

In quantitative terms, it is difficult to be accurate. The Council explored a number of ways in which the volume of illegal immigrants could be estimated. Upon close scrutiny, all of these, however, proved to be highly unreliable because of a lack of precise data. The estimates given to the Council during its interviews across the country seemed to indicate that the number 200,000 quoted in the past is not unreasonable and may be even lower than the actual number. **The difficulty in finding an accurate estimate is obviously symptomatic of a lack of control on the part of Employment and Immigration Canada, and that in itself is a problem.**

In social terms, the Council considers that having a large mass of persons in Canada subject to fear and exploitation is also a significant problem, especially in a society such as ours. Doing nothing about the situation would amount to encouraging criminal elements in our society by feeding them with new candidates, forced to join their ranks for survival.

Finally, the Council is even more worried about the signs indicating that illegal immigration will significantly increase in the future, rather than remain stable, unless counter measures are soon taken. Three main factors lead to this conclusion:

1 - As the situation in the Third World continues to deteriorate, the pressure on our borders increases.

2 - Overwhelmed by illegal immigration, with estimates for illegal immigrants ranging up to 10 million, the United States has been forced to make it a major political issue. Legislation is currently being introduced to tighten U.S. borders significantly. This will have a ripple effect on Canada since it will likely inherit the overflow of illegals unable to enter the United States.

3 - During its interviews, the Council was frequently told that some ethnic groups and refugees are waiting for the first chance to bring their friends or relatives to Canada by whatever means they can find.

On the basis of the above considerations, the Council strongly recommends that the Canadian government profit from the experience of the United States and not wait until illegal immigration becomes an acute political issue before taking the necessary measures to handle the problem. If Canada waits, it risks being overwhelmed in the same manner as its southern neighbour.

Part III – Proposed Solutions

The Council considers that, in order to address the problem of illegal immigrants realistically, the Canadian government must adopt solutions that deal with the present situation as well as potential future illegal immigration (curative as well as preventive).

A. Curative Measures

Although legalization appears to be the only practical and humane approach to dealing with "bona fide" (i.e., non-criminal) illegal immigrants currently in Canada, the Council is reluctant to recommend a blanket, unconditional amnesty similar to those attempted in the past. The Council estimates that this approach only perpetuates the problem and encourages aliens to enter the country illegally in the hope that a new amnesty will soon be declared. If a legalization program is implemented, it must be sufficiently arduous to ensure that there is no question in anyone's mind that those participating in the program have broken the law and must suffer some sort of penalty before being accepted as permanent residents in Canada. For future immigrants, the message must come across that the legal way is the least difficult way (and also, eventually, that it is the only way).

Recommendation 1

(1A) ***A Conditional Settlement Program should be established whereby persons in Canada without legal status on or before July 1, 1982 be granted temporary resident status for a probationary period of six years before the granting of landed immigrant status. These persons would have to come forward voluntarily and meet certain basic criteria (e.g., no criminal record).***

(1B) ***The Conditional Settlement Program should be in force for a period of three years and should be administered in cooperation with non-governmental community service agencies.***

(1C) ***A secure identification mechanism should be implemented for participants in the Conditional Settlement Program.***

(1D) ***The planned annual quota of legal immigrants to be admitted from outside Canada should not be affected by the illegal immigrants that surface through the Conditional Settlement Program.***

Note:
The Council would like to draw attention to the fact that, in order for Recommendation 1 to be properly implemented, the following should be taken into account:

a) A set of criteria for eligibility to the Conditional Settlement Program and a set of conditions applying to Program participants during the six-year probationary period must be established in advance.

b) The start date of July 1, 1982 is arbitrary. It was established on the basis that the start date must precede the date on which the Conditional Settlement Program was conceived.

c) The onus for providing evidence of presence in Canada before the start date (July 1, 1982) is on the individual applying for the Conditional Settlement Program.

d) The reason for the three-year enforcement period is to give non-governmental organizations the opportunity to gear up for the Program, and potential participants the opportunity to become familiar with it.

e) The role of community service agencies will be to explain the Program to potential participants, help them decide whether or not they should participate in it, and help them present their cases to the proper authorities, if required.

Furthermore, community agencies could help explore other legal options for those who do not meet the Program criteria or for those who wish to shorten the waiting period by making a legal application offshore.

f) A secure identification mechanism for Program participants is necessary to prevent the illegal entry of persons into the Program through the use of forged documents.

B. Preventive Measures

The Council noted that the short-term curative measures proposed would not solve the basic problem, which is a lack of control. As a matter of fact, the short-term measures may serve to worsen the basic problem unless they are accompanied concurrently by a) an immediate effort to tighten Canada's borders

through the establishment of the proper systems, and b) an effort to improve the efficiency of the systems already in place.

Recommendation 2

(2A) ***An electronic entry and exit control system should be implemented whereby Canadian immigration officials have on record the identity, the country of origin, and the number of aliens entering, leaving, or due to leave Canada.***

Note:
The above proposed electronic control system is intended to control the entry and exit of aliens; its data banks would therefore contain only the names of people who are not Canadian citizens or landed immigrants. The only effect this system would have on Canadian citizens and landed immigrants would be for them to prove their status upon exiting and entering Canada. As they must already provide such proof upon entering Canada and upon entering a foreign country, Council considers that this practice would be a small price to pay for control over an element in our society which could have a significantly negative impact if left uncontrolled.

(2B) ***The Minister should establish a list of reasonable exemptions from the proposed entry and exit control system.***

Note:
Recognizing the special historical relationships between the United States and Canada, and also recognizing the practical implications of a full exit and entry control system, the Council suggests that United States citizens visiting Canada be exempted from the proposed system.

(2C) ***The Minister should continue with the current discretionary policy regarding visa requirements.***

Recommendation 3

The primary line of inspection at ports of entry should take into account the necessity for greater control from the point of view of immigration.

Note:
The primary inspection at ports of entry is presently made by customs officers, thus putting emphasis on customs preoccupations rather than immigration. As a result of its investigation, the Council feels this is a weakness at our border points and suggests that immigration also become a primary concern. This suggestion could be implemented in a number of ways; for example, primary inspection officers could be trained with equal intensity in both immigration and customs matters, or immigration and customs officers could work side-by-side.

Recommendation 4

The system of assessing applicants and categorizing potential immigrants should be reviewed in order to achieve greater efficiency.

Note:
A number of problems in the processing of applications was noted by the Council; these encourage potential immigrants to abandon the legal route in frustration and resort to illegal means to get into the country, or to disappear underground once in the country. The main problem appears to be that of timing; for example, it sometimes takes an applicant between six and eight months to get interviewed and another six to ten months for the department to study the application. The process obviously needs streamlining. Another frustrating problem brought to the Council's attention is the fact that certain candidates in the assisted relatives class are not assessed against the full point system because their occupational skills are not in demand.

The inland refugee application process was the subject of much criticism, especially from the point of view of the time it took and the discrepancies in the treatment of applications between regions and the funding of applicants.

Recommendation 5

(5A) ***The enforcement function in Employment and Immigration Canada should more actively seek out illegal immigrants. Otherwise, this responsibility should be returned to law enforcement agencies.***

Note:
Council members observed that the enforcement function in Employment and Immigration Canada varies in approach from region to region, but that, generally speaking, the approach is relatively passive. Indeed, it would appear that in many regions enforcement officers will often wait to receive a call from an informer before seeking out an illegal immigrant. The Council feels that a more active approach should be taken.

On the other hand, some concerns were expressed by Employment and Immigration Canada officials with regard to safety of enforcement officers seeking out illegals. These concerns may warrant a re-examination of the situation and the return of the immigration enforcement function to law enforcement agencies; normally, they would be better equipped for the dangerous aspects of this function.

(5B) ***All deported aliens should be fingerprinted and documented. This information should then be made available to law enforcement agencies.***

Note:
Council was informed of cases where deported aliens, primarily the criminal element, would quickly re-appear in Canada under an assumed name and could not be identified with certainty; therefore, they could not be apprehended.

Recommendation 6

(6A) ***The sanctions outlined in the 1976 Immigration Act for those knowingly engaged in the employment of illegal aliens should be applied more stringently, following a publicity campaign on this subject.***

(6B) ***More specific guidelines should be established to describe the documents of identification which employers or unions must obtain from prospective employees.***

Note:
Although the Canada Immigration Act 1976 contains sanctions applicable to anyone who "knowingly" offers employment to an illegal alien, these have been very difficult to enforce. The lack of criteria establishing when a person "knowingly" offers employment is the main cause for the weakness of the pertinent clause in the Act. The Council, therefore, suggests that Employment and Immigration Canada clearly identify what documents employers or unions should demand in order to satisfy the Immigration Act when offering employment.

(6C) ***A study should be launched to determine how to make the Social Insurance Number (SIN) card system more secure.***

Note:
The Council was informed that Canada's Social Insurance Number cards are quite frequently sold or traded on the "underground market." This practice obviously favors the continued existence of illegal immigration. A greater effort should, therefore, be devoted towards making SIN cards less subject to forgery.

Recommendation 7

An information campaign should be launched both in Canada and abroad to educate potential immigrants regarding proper immigration procedures and the realities of the Canadian context, thus diminishing the influence of unscrupulous agents on the flow of illegal immigration.

Note:
As pointed out in Part I of this report, potential immigrants are often subject to misinformation. The most pernicious part of this problem is the shameful abuse of immigrants by unscrupulous agents. The Minister may wish to go beyond the intensive information campaign recommended above and consider licensing agents to give assistance to immigrants on a fee-for-service basis.

Recommendation 8

A review should be made of the process for funding non-governmental, immigrant service agencies in order to either eliminate duplication of services or to expand their use, where warranted.

Note:
Council members found that the present approach for funding immigration service agencies could lead to the funding of duplicate services. On the other hand, it is possible that agencies not presently funded could fill a gap in services. In order to ensure that *the best possible use is made of the very valuable services offered by community agencies*, the Council feels that a closer examination of the situation is required.

C. A Final Note

Throughout its study, the Council found that very little systematic research existed regarding the impact of emigration and immigration, either legal or illegal, on the economy. The Council therefore recommends that an effort be made to improve this situation.

Appendix

Organizations consulted on the question of illegal immigration

Vancouver
Association of Vietnamese Refugees in B.C.
670 Kingsway
Vancouver, B.C.
V5T 3K4

Immigrant Services Society
622 Sexmour Street
Vancouver, B.C.
V6B 3K4

Jewish Family Services Agency
950 West 41st Avenue
Vancouver, B.C.
V5Z 2N7

Mosaic
1161 Commercial Drive
Vancouver, B.C.
V5L 3X3

Success
449 East Hastings Street
Vancouver, B.C.
V6A 1P5

Surrey-Delta Immigrant Services Society
12370 - 98th Avenue
Surrey, B.C.
V3V 2K3

Calgary
Calgary Catholic Immigration Society
1916 - 2nd Street S.W.
Calgary, Alberta
T2S 1S3

Calgary City Police
316 Seventh Avenue S.E.
Calgary, Alberta

Calgary Immigrant Aid Society
Old "Y" 223 - 12th Ave. S.W.
Calgary, Alberta
T2R 0G9

Winnipeg
Manitoba Advisory Council on Immigration & Ethnic Relations
132 Machray Street
Winnipeg, Manitoba
R2W 0Z4

Windsor
Canada Immigration Centre
Westcourt Place,
3rd floor
251 Goyeau Street
Windsor, Ontario
N9A 6V2

Toronto
Centre for Spanish Speaking People
582 A College Street
Toronto, Ontario
M2J 1L5

Contrast Publication
1074 Bathurst Street
Toronto, Ontario
M5R 3G9

Law Firm of Kan, Mark & Poon
111 Elizabeth Street
8th Floor
Toronto, Ontario
M5H 1P7

Mr. G.S. Kundahl
184 Goldhawk Trail
Scarborough, Ontario
M1V 1X2

Ossington Baptist Church
720 Ossington Avenue
Toronto, Ontario
M6G 3T7

Ottawa
Royal Canadian Mounted Police
1200 Alta Vista Drive
Ottawa, Ontario
K1A 0R2

Montréal

Bureau de la Communauté Chrétienne des Haïtiens de Montréal
6970, rue Marquette
Montréal (Québec)
H2E 2C7

Service d'aide aux néo-québécois et aux immigrants (SANQI)
3903, boulevard St-Laurent
Montréal (Québec)
H2W 1X9

Service d'aide aux voyageurs et aux immigrants (SAVI)
862 est, rue Sherbrooke
Montréal (Québec)
H2L 1L1

Centre d'orientation pour immigrants latino-américains (COILA)
4465, boul. St-Laurent
Montréal (Québec)
H2W 1Z8

Centre Social d'aide aux immigrants
4285 ouest, boul. de Maisonneuve
Montréal (Québec)
H3Z 1K7

Washington

AFL-CIO
815 - 16th Street N.W.
Washington, D.C. 20006
U.S.A.
Mr. Tom Donahue
Secretary Treasurer

AFL — CIO
815 - 16th Street N.W.
Washington, D.C. 20006
U.S.A.
Mr. Rudy Oswald
Director of Economic Research

Alliance for Immigration Reform
Room 1003
1000 Potomac Street
Washington, D.C. 20016
U.S.A.
Mr. Ben Brown
Executive Director

Brotherhood of Railway, Airline and Steamship Clerks
815 - 16th Street N.W.
Washington, D.C. 20006
U.S.A.
Mr. Jack Otero
International Vice-President

International Labor Affairs
U.S. Department of Labor
200 Constitution Avenue N.W.
Room S2235
Washington, D.C. 20210
U.S.A.
Mr. Robert Searby
Deputy-Under-Secretary

International Union of Service Employees
2020 K Street N.W.
2nd Floor
Washington, D.C. 20006
U.S.A.
Mr. John Sweeney
President

Senate Subcommittee on Immigration and Refugee Policy
Room A509
Immigration Building
119 D. Street N.E.
Washington, D.C. 20515
U.S.A.
Mr. Richard Day
Chief

Senate Subcommittee on Immigration and Refugee Policy
Room 3229
Dirksen Senate Office Building
Washington, D.C. 20510
U.S.A.
Senator Alan Simpson
Chairman

United States Catholic Conference
Migration and Refugee Service
1312 Massachusetts Avenue N.W.
Washington, D.C. 20005
U.S.A.
Mr. John McCarthy
Executive Director

For Additional Copies

For additional copies of this report, contact:

Mr. Vital Ducharme
Executive Director
Canada Employment and Immigration Advisory Council
3rd Floor
Phase II
Place du Portage,
Ottawa/Hull
K1A 0J9.

Telephone: (819) 994-1652 or 994-2417.

Conseil consultatif canadien
de l'emploi et de l'immigration

Canada Employment
and Immigration Advisory Council

Les immigrants illégaux

Rapport au
ministre
d'Emploi et
Immigration Canada
présenté par
le Conseil consultatif
canadien de l'emploi
et de l'immigration

Canada

Les immigrants illégaux

Rapport au
ministre
d'Emploi et
Immigration Canada
présenté par
le Conseil consultatif
canadien de l'emploi
et de l'immigration

novembre 1982

Table des matières

Chapitre		Page
Résumé		i
Liste des recommandations		iii
Le Conseil consultatif canadien de l'emploi et de l'immigration — Liste des membres		iv
Liste des membres du Comité		v

Rapport

Introduction		1
Partie I	— Conjoncture	2
	1 — Définition du problème	2
	2 — Ses origines	2
	3 — Son cadre	3
	4 — Ses conséquences	3
Partie II	— Le problème	3
Partie III	— Les solutions proposées	4
	A — Mesures de redressement	4
	B — Mesures de prévention	5
	C — Remarque finale	7
Appendice	— Organisations consultées	8

Résumé

Le ministre de l'Emploi et de l'Immigration a prié le Conseil consultatif canadien de l'emploi et de l'immigration d'entreprendre une étude sur les immigrants illégaux au Canada, de cerner les origines et l'étendue du problème, et de lui présenter des solutions.

Un groupe de travail du Conseil, le Comité de l'immigration, dont la liste des membres figure à la page v, a réalisé cette étude et en a soumis les conclusions au Conseil.

Ce dernier conclut qu'il existe bel et bien un problème d'immigration illégale, et qu'à moins que le Gouvernement du Canada ne s'y attaque sous peu, la situation atteindra des proportions telles qu'il deviendra extrêmement difficile de la dominer.

Reconnaissant qu'on ne peut fermer les yeux et que l'accord d'une amnistie inconditionnelle n'est pas une solution efficace, le Conseil recommande l'adoption d'une série de mesures réglementées qui joueraient à la fois un rôle de prévention et de redressement. *De redressement*, en ce sens qu'avec le temps, elles offriraient aux immigrants entrés illégalement au Canada la possibilité de légaliser leur présence ici, et *de prévention* en ce sens qu'elles resserreraient nos frontières et permettraient d'éviter que le problème ne fasse tache d'huile et que son règlement nous échappe.

Le Conseil recommande donc que les mesures décrites dans ce rapport soient prises conjointement, et le plus tôt possible.

Liste des recommandations

Recommandation 1

(1A) *Un Programme d'établissement conditionnel devrait être mis sur pied afin que les personnes qui se trouvaient illégalement au Canada au 1er juillet 1982 puissent se voir accorder le statut de résident temporaire pour une période probatoire de six ans avant de pouvoir obtenir celui d'immigrant reçu. Ces personnes devraient se présenter volontairement et satisfaire à certains critères de base. (ex. pas de casier judiciaire).*

(1B) *Ce Programme d'établissement conditionnel devrait demeurer en vigueur pendant trois ans, et être géré en collaboration avec des organismes non gouvernementaux de services communautaires.*

(1C) *Un mécanisme d'identification sûr devrait être adopté à l'intention des participants au programme d'établissement conditionnel.*

(1D) *Le contingentement annuel d'immigrants légaux devant être admis de l'extérieur du Canada ne devrait pas être touché par le nombre d'immigrants illégaux que le Programme d'établissement conditionnel permettra de mettre au jour.*

Recommandation 2

(2A) *Un système électronique de surveillance des entrées et des sorties devrait être installé afin que les fonctionnaires à l'immigration au Canada aient dans leurs dossiers les données relatives à l'identité, au pays d'origine et au nombre d'étrangers qui entrent au Canada, qui en sortent ou qui sont censés le quitter.*

(2B) *Le Ministre devrait dresser une liste des exemptions qu'il serait raisonnable d'autoriser quant à l'application des règles du système de surveillance des entrées et sorties.*

(2C) *Le Ministre devrait maintenir la politique actuellement en vigueur eu égard au pouvoir discrétionnaire qui s'exerce en matière de conditions d'obtention d'un visa.*

Recommandation 3

Le système d'examen primaire global aux points d'entrée devrait reconnaître la nécessité d'un contrôle accru en matière d'immigration.

Recommandation 4

Il faudrait examiner, afin d'en accroître l'efficacité, le système par lequel sont évalués les requérants et classés les immigrants éventuels.

Recommandation 5

(5A) *Emploi et Immigration Canada devrait jouer plus activement son rôle qui consiste à faire respecter la loi en cherchant à débusquer les immigrants illégaux, à défaut de quoi cette responsabilité devrait retourner aux autorités chargées de l'exécution de la loi.*

(5B) *Il faudrait prendre les empreintes digitales de tout étranger visé par une ordonnance d'expulsion et ouvrir à son sujet un dossier auquel les autorités chargées de l'exécution de la loi devraient avoir accès.*

Recommandation 6

(6A) *Les peines dont sont passibles aux termes de la Loi de 1976 sur l'immigration, ceux qui embauchent sciemment des étrangers installés illégalement au Canada devraient être plus strictement imposées dès qu'aura été réalisée une campagne de publicité à cet effet.*

(6B) *Il faudrait définir des directives plus précises décrivant les pièces d'identité que les employeurs et les syndicats doivent exiger des personnes étant considérées pour un emploi.*

(6C) *Une étude devrait être entreprise afin de trouver des façons d'accroître la fiabilité du système des cartes d'assurance sociale.*

Recommandation 7

Une campagne d'information devrait être lancée tant au Canada qu'à l'étranger afin de bien informer les immigrants éventuels au sujet de la procédure à suivre et de la réalité du milieu canadien, et de réduire de ce fait le rôle que jouent des agents sans scrupule dans la progression du débit de l'immigration illégale.

Recommandation 8

Il y aurait lieu d'examiner le mode de financement des organismes non gouvernementaux de services d'immigration afin de supprimer le dédoublement des services offerts, et d'accroître quand il est justifiable le recours à ces organisations.

Le Conseil consultatif canadien de l'emploi et de l'immigration

Liste des membres

Président

M. Tom Sosa
Institut polytechnique Ryerson
Toronto (Ontario)

Vice-président

M. Albert G. Hearn
Retraité (Directeur du Service Employees International Union) (Canada)
Agincourt (Ontario)

Conseillers

M. H. Clive Chalkley
H.C. Chalkley and Associates
Calgary (Alberta)

M. James F. Derksen
Conseiller
Winnipeg (Manitoba)

M. Frank Fazio
Fazio Law Firm
Windsor (Ontario)

M. William F. Iverson
International Union of Bricklayers and Allied Craftsmen
section locale n° 1, Manitoba
Winnipeg (Manitoba)

M. Howard Kostiuk
Président
Fédération du travail de l'Alberta
Edmonton (Alberta)

M. Michel Matte
Permanent à l'éducation
Fédération des travailleurs du Québec
Montréal (Québec)

M. James McCambly
Président
Fédération des travailleurs du Canada
Ottawa (Ontario)

M. Paul R. McKeown
Paul R. McKeown and Associates,
Expert-conseil, assurance et gestion financière,
Toronto (Ontario)

Mme Helen A. Patterson
Directrice, Service des communications
North East Coal Developments
Vancouver (C.-B.)

M. Joseph P. Ricciuti
Directeur pour les ventes groupées
Compagnie d'assurances sur la vie du Canada
Toronto (Ontario)

Mme Anita K. Ross
IBM Canada Ltd.
Don Mills (Ontario)

M. Edwin C. Seward
Instructeur en électronique
Corner Brook (Terre-Neuve)

M. Pierre Tremblay
Pierre Tremblay Publicité Incorporé
Québec (Québec)

M. Émile Vallée
Représentant législatif
Métallurgistes-unis d'Amérique
Ottawa (Ontario)

Liste des membres du Comité

M. Frank Fazio (Président)
Fazio Law Firm
Windsor (Ontario)

M. Clive Chalkley
H.C. Chalkley and Associates
Calgary (Alberta)

M. James Derksen
Agent principal de développement
Disabled Peoples' International Central Development Office
Winnipeg (Manitoba)

M. Albert Hearn
Retraité, Directeur pour le Canada,
Service Employees International Union
Agincourt (Ontario)

M. Paul McKeown
Paul R. McKeown & Associates Inc.
Experts-conseils en assurance et en planification financière
Toronto (Ontario)

M. Joseph Ricciuti
Directeur, Ventes aux États-Unis
Compagnie d'assurance Canada Vie
Toronto (Ontario)

M. Pierre Tremblay
Pierre Tremblay Publicité Incorporé
Québec (Québec)

Personnel: Mme Marie-Louise Leroux
Secrétaire auprès du Conseil

Rapport

Introduction

A la demande du ministre de l'Emploi et de l'Immigration, le Conseil consultatif a entrepris au printemps dernier une étude sur les immigrants illégaux au Canada.

Les auteurs de l'étude entendent cerner les origines du problème et proposer des solutions pour y remédier. Ils doivent aussi fournir au Ministre un avis sur l'opportunité d'accorder une amnistie.

Dans l'exécution de son mandat, le Conseil a rencontré un certain nombre de représentants de communautés ethniques et d'organisations de services aux immigrants dans six (6) grands centres urbains d'immigration: Vancouver, Calgary, Winnipeg, Windsor, Toronto et Montréal. Le Comité a aussi rencontré des représentants des autorités chargées de l'exécution de la loi, ainsi que de la Division de l'immigration d'Emploi et Immigration Canada. Enfin certains membres du Comité se sont rendus à Washington, D.C. pour s'entretenir avec des représentants américains au sujet de la loi de 1982 dite Immigration Reform and Control Act qui était alors débattue au Congrès. Cette loi, dont la rédaction a demandé cinq ans, traite du problème de l'immigration illégale aux États-Unis.

Le présent rapport expose les principales conclusions et recommandations du Conseil.

Partie I — Conjoncture

1 — Définition du problème

Un immigrant illégal se définit comme toute personne qui se trouve au Canada sans statut légal ou qui ne satisfait pas aux exigences prévues par la Loi de 1976 sur l'immigration.

La loi décrit un résident légal comme suit:

- un citoyen canadien de naissance ou par naturalisation;
- un immigrant reçu admis au Canada;
- un réfugié aux termes de la Convention admis au Canada;
- un visiteur en période de séjour autorisé; ou
- un Indien inscrit aux termes de la Loi sur les Indiens.

2 — Ses origines

Pendant leurs entrevues, les membres du Conseil ont tenté de voir comment les immigrants deviennent illégaux, et ce qui les fait opter pour la voie de l'illégalité.

Or, il existe au fond deux façons de devenir un immigrant illégal:

a) des étrangers entrent au Canada en enfreignant la loi. Ils le font soit en entrant ailleurs qu'à un point d'entrée et en omettant de se présenter aux responsables de l'immigration, soit en présentant à leur entrée des pièces d'identité falsifiées ou qu'ils ont illégitimement obtenues;

b) des étrangers entrent au Canada en toute légalité, et avec le temps sombrent dans l'illégalité. C'est le cas des visiteurs qui ne repartent pas avant ou à la date d'expiration de leur autorisation de séjour;

- des étudiants qui prolongent indûment le séjour prévu dans leur visa;
- des travailleurs étrangers qui continuent de travailler au Canada après l'expiration de leur permis de travail;
- des candidats au statut d'immigrant reçu qui, bien qu'ils ne respectent ni les échéances ni les conditions prescrites, ne repartent pas;
- des immigrants ou des visiteurs qui négligent délibérément d'assurer leur propre subsistance ou celle de tout parent à leur charge qui se trouve au Canada.

Il semble que de nombreuses raisons permettent d'expliquer comment il se fait que le Canada se retrouve aux prises avec un problème d'immigration illégale. Voici deux types de causes que le Conseil est parvenu à définir:

a) Les raisons qui tiennent aux étrangers eux-mêmes qui:

- veulent entrer aux États-Unis en passant par le Canada;
- entendent se livrer à des activités criminelles;
- n'ont d'autre espoir de réaliser la réunion avec leur famille ou leurs amis;
- voient le Canada comme une terre promise leur offrant de meilleures conditions de vie;
- ne satisfont pas aux conditions et échéances fixées au moment de leur entrée (par exemple l'obligation de se marier dans les 90 jours);
- comptent sur l'accord d'une amnistie.

b) Des raisons qui tiennent aux lacunes du système:

- les délais décourageants: on a cité, à titre d'exemple d'arriéré de travail et de retard dans la réception et l'étude des demandes, des cas où les choses ont traîné en longueur pendant quatre ans. Cette situation inciterait de nombreux requérants ayant perdu espoir à venir au Canada en tant que visiteurs et résolus d'y rester au-delà de la date d'expiration de leur autorisation de séjour;
- l'insuffisance des mesures d'exécution de la loi et de surveillance aux frontières: le mouvement d'immigration illégale s'intensifie parce que le Canada est perçu comme un pays qu'il est facile de berner vu le peu d'efficacité avec laquelle il assume son rôle de surveillance et de mise en application de la loi. Les membres du Conseil ont du mal à comprendre comment, en cette époque où abondent pourtant les systèmes électroniques d'avant-garde,

Immigration Canada n'est pas mieux équipé pour détecter les étrangers qui séjournent ici illégalement;

- l'information erronnée: il semble exister dans le système une vaste faille en matière d'information ou encore une source de renseignements trompeurs qui portent les étrangers à croire que le Canada demeure un pays grand ouvert, débordant de possibilités et qui accepte tout venant. Des hommes d'affaires à l'honnêteté douteuse et des conseillers sans conscience contribuent largement à aggraver la situation. Le Conseil a été mis au fait de nombreux cas où des agents peu scrupuleux ont, soit au Canada soit à l'étranger, soutiré de fortes sommes à des immigrants éventuels en échange de promesses qu'ils ne pouvaient pourtant pas tenir.

3 — Son cadre

Du point de vue géographique, les immigrants illégaux se regroupent principalement dans les grands centres urbains du Canada comme Vancouver, Calgary, Winnipeg, Toronto et Montréal. Du point de vue professionnel, ils se retrouvent surtout dans les secteurs suivants: les services d'entretien ménager et de nettoyage, la restauration, l'hôtellerie, le transport par taxi, les manufactures et les entreprises agricoles de petite envergure.

4 — Ses conséquences

D'après les entrevues réalisées, il semble que l'immigration illégale ait surtout des conséquences négatives pour les personnes concernées. Dans la plupart des cas, les immigrants illégaux ont été décrits comme vivant dans la peur, n'ayant aucun droit et étant sujets à l'exploitation. Le seul espoir qui leur reste est qu'un jour ils obtiennent le statut de citoyen, et se voient ainsi payés pour leur peine.

Pour ce qui est des conséquences que cette immigration entraîne pour le Canada, on peut dire que les étrangers qui séjournent illégalement au Canada viennent occuper des postes qui autrement demeureraient vacants. Cependant, on peut aussi rétorquer qu'ils privent illégalement des Canadiens d'emploi.

En dernière analyse, le Conseil en arrive à conclure que les conséquences du phénomène de l'immigration illégale sont néfastes pour tous.

Pendant toute la durée de cette enquête, le Conseil s'est demandé si l'immigration illégale au Canada posait un problème d'importance, et il en est venu à la conclusion qu'elle pose effectivement un problème et qu'il est de taille.

Du point de vue quantitatif, il est difficile de fournir des données précises. Le Conseil a tâté de nombreuses manières d'évaluer l'importance numérique des immigrants illégaux, mais une fois soumises à un strict examen, toutes se sont révélées fort peu fiables vu l'absence de données précises. Selon les évaluations fournies au Conseil pendant sa tournée au pays, le chiffre de 200,000 déjà cité par le passé ne serait pas exagéré, et serait peut-être même en-deçà du nombre réel. *Le fait qu'il soit si difficile de fournir une évaluation précise témoigne manifestement de l'insuffisance du contrôle qu'exerce Emploi et Immigration Canada, fait qui déjà constitue en lui-même un problème.*

Du point de vue social, le Conseil estime que d'avoir chez soi un grand nombre de gens en proie à la peur et à l'exploitation constitue aussi un problème grave, dans une société comme la nôtre surtout.

Ne rien tenter pour y remédier équivaudrait à encourager les éléments criminels que compte notre société en leur fournissant de nombreux candidats qui, pour survive, se voient contraints de venir grossir leurs rangs.

Enfin ce qui inquiète encore le plus le Conseil c'est que l'immigration illégale, loin de se maintenir, donne à penser qu'elle augmentera sensiblement si ne sont pas bientôt prises des mesures pour enrayer cette tendance à la hausse. Trois grands facteurs justifient cette crainte:

1 - la situation qui existe dans le Tiers-Monde continue de se détériorer, et fera s'intensifier les pressions qui s'exercent actuellement à nos frontières;

2 - les États-Unis, dépassés par le problème de l'immigration illégale (selon les évaluations, le nombre d'immigrants illégaux atteindrait les 10 millions), ont dû en faire une question politique dominante, et légifèrent actuellement pour resserrer étroitement les mailles de leurs frontières. Ces mesures auront des répercussions au Canada où viendront sans doute s'échouer ces trop nombreux immigrants illégaux qui ont été refusés par les États-Unis;

3 - pendant ses entrevues, le Conseil s'est souvent fait dire que nombre de groupes ethniques et de réfugiés n'attendent que la première occasion qui s'offrira pour faire entrer leurs amis ou parents, quels que soient les moyens qu'ils puissent trouver pour y parvenir.

Partie III — Les solutions proposées

Compte tenu de ces considérations, le Conseil recommande fortement que le gouvernement du Canada s'inspire de l'expérience américaine, et n'attende pas, pour prendre les mesures nécessaires, que s'impose comme un grave problème politique cette question de l'immigration illégale. Si le Canada attend, il risque de se voir submergé comme l'est notre voisin du Sud.

Le Conseil est d'avis que, pour envisager ce problème de façon réaliste, le gouvernement du Canada doit adopter des solutions qui tiennent compte et de la présence et de la venue éventuelle d'immigrants illégaux, et qui visent à la fois le redressement de la situation et la prévention de ce problème.

A. Mesures de redressement

Bien que la voie de la légalisation semble la seule façon pratique et humanitaire de régler le cas des immigrants illégaux "de bonne foi" (c'est-à-dire qui ne sont pas des criminels) qui se trouvent actuellement au Canada, le Conseil hésite à recommander de leur accorder une amnistie globale et inconditionnelle comme on l'a déjà fait par le passé. Le Conseil estime en effet que cette solution ne contribue qu'à perpétuer le problème et à encourager les étrangers à entrer illégalement au pays, confiants d'y bénéficier sous peu d'une nouvelle amnistie. Si un programme de légalisation est mis en oeuvre, il doit être assez strict pour qu'il soit bien établi aux yeux de tous et chacun que ceux qui en bénéficient ont enfreint la loi, et doivent pour cette raison purger une certaine peine avant de se voir accorder le statut de résident permanent au Canada. Les futurs immigrants doivent bien être mis au fait que la voie légale est de loin la plus aisée (et aussi, qu'en fin de compte, elle est la seule à suivre).

Recommandation 1

(1A) ***Un Programme d'établissement conditionnel devrait être mis sur pied afin que les personnes qui se trouvaient illégalement au Canada au 1er juillet 1982, puissent se voir accorder le statut de résident temporaire pour une période probatoire de six ans avant de pouvoir obtenir celui d'immigrant reçu. Ces personnes devront se présenter volontairement et satisfaire à certains critères de base (ex. pas de casier judiciaire).***

(1B) ***Ce Programme d'établissement conditionnel devrait demeurer en vigueur trois ans, et être géré en collaboration avec des organismes non gouvernementaux de services communautaires.***

(1C) ***Un mécanisme d'identification sûr devrait être adopté à l'intention des participants au programme d'établissement conditionnel.***

(1D) ***Le contingentement annuel d'immigrants légaux devant être admis de l'extérieur du Canada ne devrait pas être touché par le nombre d'immigrants illégaux que le Programme d'établissement conditionnel permettra de mettre au jour.***

Remarque
Le Conseil tient à souligner le fait que pour que soit adéquatement mise en oeuvre la recommandation 1, il faudra tenir compte des aspects suivants:

a) Un ensemble de conditions d'admissibilité au Programme d'établissement conditionnel et un ensemble d'exigences auxquelles devront satisfaire les participants pendant la période probatoire de six ans devront être préalablement définies.

b) La date du 1er juillet 1982 est arbitraire. Elle fut choisie pour satisfaire le principe que la date de mise en vigueur doit nécessairement être antérieure à la conception du Programme d'établissement conditionnel.

c) Il incombe au candidat qui veut s'inscrire au Programme d'établissement conditionnel de prouver qu'il se trouvait bel et bien au Canada avant la date d'entrée en vigueur (le 1er juillet 1982).

d) La période de mise en application de trois ans vise à donner aux organisations non gouvernementales la chance de se préparer, et aux participants éventuels l'occasion de se familiariser avec le programme.

e) Le rôle des organismes de services communautaires sera d'expliquer le programme aux participants éventuels, de les aider à décider s'ils doivent ou non s'y inscrire, et, au besoin, les aider à soumettre leur cas aux autorités compétentes.

En outre, les organismes de services communautaires pourraient envisager d'autres solutions légales pour ceux qui ne satisfont pas aux exigences du programme ou pour ceux qui désirent raccourcir la période d'attente en faisant une demande légale à l'extérieur du pays.

f) Il faut un mécanisme d'identification sûr pour les participants légitimes afin de prévenir l'accès illégal au programme par le truchement de documents falsifiés.

B. Mesures de prévention

Le Conseil a souligné que les mesures de redressement à court terme qui ont été proposées ne résoudront pas ce problème de fond que pose le manque de contrôle. En réalité, ces mesures à court terme risquent même d'envenimer le problème à moins qu'y fasse pendant un effort immédiat pour resserrer les frontières du Canada par l'installation de systèmes adéquats, et accroître l'efficacité de ceux qui sont déjà en place.

Recommandation 2

(2A) ***Un système électronique de surveillance des entrées et des sorties devrait être installé afin que les fonctionnaires à l'immigration au Canada aient dans leurs dossiers les données relatives à l'identité, au pays d'origine et au nombre d'étrangers qui entrent au Canada, qui en sortent ou qui sont censés le quitter.***

Remarque
Comme ce système électronique viserait à surveiller l'entrée et la sortie d'étrangers, ses banques de données ne contiendraient par conséquent que des noms de personnes qui ne sont ni citoyens canadiens ni immigrants reçus. La seule contrainte qu'il imposerait aux citoyens canadiens et aux immigrants reçus serait de les obliger à établir leur statut pour sortir du Canada et y entrer. Or, comme ils doivent déjà le faire en entrant au Canada et dans tout pays étranger, le Conseil estime que ce n'est qu'un bien faible prix à payer pour assurer le contrôle d'un élément de notre société, qui, faute de quoi, aurait sur elle des conséquences nettement néfastes.

(2B) ***Le Ministre devrait dresser une liste des exemptions qu'il serait raisonnable d'autoriser quant à l'application des règles du système de surveillance des entrées et sorties.***

Remarque
Compte tenu des liens historiques privilégiés qui existent entre les États-Unis et le Canada, ainsi que des conséquences pratiques de l'établissement d'un système complet de contrôle des entrées et sorties, le Conseil propose que les citoyens américains qui viennent en visite au Canada soient soustraits à l'application des règles du système proposé.

(2C) ***Le Ministre devrait maintenir la politique actuellement en vigueur eu égard au pouvoir discrétionnaire qui s'exerce en matière de conditions d'obtention d'un visa.***

Recommandation 3

Le système d'examen primaire global aux points d'entrée devrait reconnaître la nécessité d'un contrôle accru en matière d'immigration.

Remarque
La mission d'examen primaire aux points d'entrée étant actuellement confiée aux agents des douanes, l'accent est donc mis sur les préoccupations douanières plutôt que sur celles de l'immigration. Compte tenu de son étude, le Conseil estime qu'à cet égard, nos postes frontières sont déficients, et propose donc que l'aspect immigration soit reconnu comme étant également une préoccupation première. On pourrait arriver à cette fin de maintes façons, notamment en formant les agents d'examen primaire pour qu'ils traitent avec une intensité égale à la fois des questions d'immigration et de douanes, ou en faisant travailler côte à côte des agents des douanes et des fonctionnaires à l'immigration.

Recommandation 4

Il faudrait examiner, afin d'en accroître l'efficacité le système par lequel sont évalués les requérants et classés les immigrants éventuels.

Remarque
Le Conseil a relevé qu'un certain nombre d'éléments qui gênent le traitement des demandes poussent les immigrants éventuels à renoncer par dépit à la voie légale, et à se livrer à des moyens détournés pour entrer au pays ou y sombrer dans la clandestinité. La principale pierre d'achoppement semble être les échéances: par exemple, un requérant met parfois de six à huit mois pour obtenir une entrevue, et il lui faut encore de six à huit mois pour que le ministère étudie sa demande. Il est bien clair qu'il faut rationaliser le processus. Le Conseil a aussi pris connaissance d'un autre aspect décourageant, soit que certains candidats qui entrent dans la catégorie des parents aidés ne sont pas évalués selon le système de points d'appréciation parce que leurs compétences professionnelles ne sont pas en demande.

Le processus de demande du statut de réfugié faite ici au pays a été fort critiqué surtout en raison des délais qu'il suppose, et des disparités auxquelles aurait donné lieu, eu égard aux régions, le traitement des demandes et le financement des requérants.

Recommandation 5

(5A) ***Emploi et Immigration Canada devrait jouer plus activement son rôle qui consiste à faire respecter la loi en cherchant à débusquer les immigrants illégaux, faute de quoi cette responsabilité devrait retourner aux autorités chargées de l'exécution de la loi.***

Remarque
Les membres du Conseil ont constaté que, dans la pratique, l'exécution du mandat de mise en application de la loi confié à Emploi et Immigration Canada varie d'une région à l'autre, et que dans l'ensemble son attitude est relativement passive. Il semblerait que dans la plupart des régions, les agents responsables de la mise en application de la loi attendent d'être prévenus par un informateur pour aller découvrir un immigrant illégal. Le Conseil estime qu'il faut adopter une attitude plus active.

Par ailleurs, les responsables d'Emploi et Immigration Canada se sont dits assez inquiets quant à la sécurité des agents qui doivent aller dénicher les immigrants illégaux. Vu ces préoccupations, il faut peut-être revoir la situation et envisager de remettre le rôle de mise en application de la loi aux autorités concernées qui, normalement, sont mieux pourvues pour faire face aux dangers que peut supposer pareille mission.

(5B) ***Il faudrait prendre les empreintes digitales de tout étranger visé par une ordonnance d'expulsion, et ouvrir à son sujet un dossier auquel les autorités chargées de l'exécution de la loi devraient avoir accès.***

Remarque
Le Conseil a pris connaissance de cas où des étrangers visés par une ordonnance d'expulsion ont bien vite reparu au Canada sous un nom d'emprunt, et qui, ne pouvant être identifiés en toute certitude, n'ont pu être appréhendés.

Recommandation 6

(6A) ***Les peines dont sont passibles, aux termes de la Loi de 1976 sur l'immigration, ceux qui embauchent sciemment des étrangers illégalement installés au Canada devraient être plus strictement imposées dès qu'aura été réalisée une campagne de publicité à cet effet.***

(6B) ***Il faudrait définir des directives plus précises décrivant les pièces d'identité que les employeurs et les syndicats doivent exiger des personnes étant considérées pour un emploi.***

Remarque
La Loi de 1976 sur l'immigration prévoit bien imposer des peines à quiconque accorde sciemment de l'emploi à tout étranger qui séjourne illégalement au Canada, mais ce sont là des mesures très difficiles à appliquer.

La faiblesse de cette disposition de la loi tient au fait qu'il n'existe pas de moyen de définir quand une personne accorde sciemment de l'emploi à un immigrant illégal. Le Conseil propose donc qu'Emploi et Immigration Canada définisse clairement quels sont les documents que, pour se conformer à la Loi sur l'immigration, devront exiger les employeurs et les syndicats quand ils embauchent.

(6C) ***Une étude devrait être entreprise afin de trouver des façons d'accroître la fiabilité du système des cartes d'assurance sociale.***

Remarque

Le Conseil a appris que très souvent des cartes d'assurance sociale sont vendues ou échangées au marché noir. Cette pratique favorise indûment l'immigration illégale. Il faut donc consentir des efforts accrus pour que les cartes d'assurance sociale se prêtent moins à la contrefaçon.

Recommandation 7

Une campagne d'information devrait être lancée tant au Canada qu'à l'étranger afin de bien informer les immigrants éventuels au sujet de la procédure à suivre et de la réalité du milieu canadien, et de réduire de ce fait le rôle que jouent des agents sans scrupule dans la progression du débit de l'immigration illégale.

Remarque

Comme le montre la Partie I du présent rapport, les immigrants éventuels sont souvent mal renseignés. L'aspect le plus pernicieux du problème est ce honteux marchandage auquel se livrent des préposés qui ne sont ni plus ni moins que des forbans et qui agissent aux dépens des immigrants. Le Ministre jugera peut-être utile de faire plus que de lancer la vaste campagne d'information recommandée ci-dessus, et d'envisager l'exigence d'un permis des agents qui aident les immigrants contre rémunération.

Recommandation 8

Il y aurait lieu d'examiner le mode de financement des organismes non gouvernementaux de services d'immigration afin de supprimer le dédoublement des services offerts, et d'accroître quand il est justifiable le recours à ces organisations.

Remarque

Les membres du Conseil estiment que l'actuel mode de financement des organismes de services d'immigration risque d'entraîner le financement de services qui se recoupent. Par ailleurs, il se peut que des organismes qui actuellement ne sont pas financés puissent combler une lacune. Le Conseil pense donc qu'il faut examiner la situation de plus près pour s'assurer *que l'on tire le meilleur parti possible des très précieux services que rendent les organismes communautaires.*

Le Conseil consultatif n'a eu ni le temps, ni les ressources ni les données nécessaires pour étudier en détail combien il en coûterait au gouvernement pour mettre en oeuvre les recommandations ci-dessus.

Certaines ne demandent qu'une réaffectation des ressources existantes, et peut-être une amélioration de la productivité. D'autres, par contre, nécessitent certainement un investissement en dollars (système électronique, campagne d'information).

Compte tenu de l'expérience américaine, le prix que la société canadienne aurait à payer son omission à s'attaquer sur-le-champ au problème de l'immigration illégale dépasserait largement celui que suppose l'adoption immédiate de mesures appropriées.

C. Remarque finale

Le Conseil s'est rendu compte au cours de son étude qu'il n'existe que très peu de travaux de recherche systématique sur les effets qu'ont sur l'économie l'émigration et l'immigration (légale ou non). Il recommande donc que des efforts soient faits pour combler cette lacune.

Appendice

Organisations consultées au sujet de l'immigration illégale

Vancouver
Immigrant Services Society
622 Sexmour Street
Vancouver, Colombie-Britannique
V6B 3K4

Mosaic
1161 Commercial Drive
Vancouver, Colombie-Britannique
V5L 3X3

Surrey-Delta Immigrant Services Society
12370 - 98th Avenue
Surrey, Colombie-Britannique
V3V 2K3

Jewish Family Services Agency
950 West 41st Avenue
Vancouver, Colombie-Britannique
V5Z 2N7

Association of Vietnamese Refugees in B.C.
670 Kingsway
Vancouver, Colombie-Britannique
V5T 3K4

Success
449 East Hastings Street
Vancouver, Colombie-Britannique
V6A 1P5

Calgary
Calgary Immigrant Aid Society
Old "Y" 223 - 12th Ave. S.W.
Calgary, Alberta
T2R 0G9

Calgary Catholic Immigration Society
1916 - 2nd Street S.W.
Calgary, Alberta
T2S 1S3

Calgary City Police
316 Seventh Avenue S.E.
Calgary, Alberta

Winnipeg
Manitoba Advisory Council on Immigration & Ethnic Relations
132 Machray Street
Winnipeg, Manitoba
R2W 0Z4

Windsor
Canada Immigration Centre
Westcourt Place,
3rd floor
251 Goyeau Street
Windsor, Ontario
N9A 6V2

Toronto
Contrast Publication
1074 Bathurst Street
Toronto, Ontario
M5R 3G9

Ossington Baptist Church
720 Ossington Avenue
Toronto, Ontario
M6G 3T7

Law Firm of Kan, Mark & Poon
111 Elizabeth Street
8th Floor
Toronto, Ontario
M5H 1P7

Centre for Spanish Speaking People
582 A College Street
Toronto, Ontario
M2J 1L5

Mr. G.S. Kundahl
184 Goldhawk Trail
Scarborough, Ontario
M1V 1X2

Ottawa
Gendarmerie royale du Canada
1200, promenade Alta Vista
Ottawa, Ontario
K1A 0R2

Montréal

Service d'aide aux néo-Québécois et aux immigrants (SANQI)
3903, boulevard St-Laurent
Montréal (Québec)
H2W 1X9

Centre social d'aide aux immigrants
4285 ouest, boul. de Maisonneuve
Montréal (Québec)
H3Z 1K7

Centre d'orientation pour immigrants latino-américains (COILA)
4465, boul. St-Laurent
Montréal (Québec)
H2W 1Z8

Bureau de la Communauté Chrétienne des Haïtiens de Montréal
6970, rue Marquette
Montréal (Québec)
H2E 2C7

Service d'aide aux voyageurs et aux immigrants (SAVI)
862 est, rue Sherbrooke
Montréal (Québec)
H2L 1L1

Washington

United States Catholic Conference Migration and Refugee Service 1312 Massachusetts Avenue N.W. Washington, D.C. 20005 États-Unis	M. John McCarthy Directeur exécutif
Brotherhood of Railway, Airline and Steamship Clerks 815 - 16th Street N.W. Washington, D.C. 20006 États-Unis	M. Jack Otero Vice-président international
AFL-CIO 815 - 16th Street N.W. Washington, D.C. 20006 États-Unis	M. Tom Donahue Secrétaire-trésorier
International Labor Affairs U.S. Department of Labor 200 Constitution Avenue N.W. Room S2235 Washington, D.C. 20210 États-Unis	M. Robert Searby Sous-secrétaire adjoint
Senate Subcommittee on Immigration and Refugee Policy Room 3229 Dirksen Senate Office Building Washington, D.C. 20510 États-Unis	M. Alan Simpson, sénateur Président
Senate Subcommittee on Immigration and Refugee Policy Room A509 Immigration Building 119 D. Street N.E. Washington, D.C. 20515 États-Unis	M. Richard Day Chef
Alliance for Immigration Reform Room 1003 1000 Potomac Street Washington, D.C. 20016 États-Unis	M. Ben Brown Directeur exécutif
International Union of Service Employees 2020 K Street N.W. 2nd Floor Washington, D.C. 20006 États-Unis	M. John Sweeney Président
AFL — CIO 815 - 16th Street N.W. Washington, D.C. 20006 États-Unis	M. Rudy Oswald Directeur de la recherche en économie

Pour des exemplaires additionnels

Pour obtenir des exemplaires additionnels de ce rapport, veuillez vous adresser à:

M. Vital Ducharme
Directeur exécutif
Conseil consultatif canadien de l'emploi et de l'immigration
3e étage
Phase II
Place du Portage
Ottawa-Hull
K1A 0J9.

Téléphone: (819) 994-1652 ou 994-2417.

POOR

QUALITY

ORIGINAL